

חה"כ שמחה רוטמן, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט

חברי וועדה הנכבדים,

**הנדון: נייר עמדה מטעם ארגון פרקליטי המדינה**

1. ארגון פרקליטי המדינה (להלן: "הארגון") מתכבד להגיש לוועדה נייר עמדה ממוקד ביחס להצעת חוק ייצוג המדינה בהליכים בפני בית המשפט, התשפ"ו-2026, ובפרט ביחס לנושאים המרכזיים, אשר השלכותיהם על איכות הייצוג הממלכתי ועל עבודת פרקליטי המדינה הן משמעותיות.

#### **א. הגדלת עומס והתדיינות**

1. ההצעה צפויה להפחית יכולת של "תיקון מוקדם" בתוך המדינה - תיקון פגמים, השלמת תשתית עובדתית, שיפור הנמקות והגעה להסכמות טרם דיון - משום שלמשרד הממשלתי תהיה חלופת ייצוג חיצוני בעת מחלוקת עם מערך הייצוג הממלכתי. התוצאה הצפויה היא יותר מחלוקות שמגיעות להכרעה שיפוטית, יותר הליכי ביניים, יותר בקשות אורכה ויותר זמן שיפוטי - מה שיגדיל גם את העומס על פרקליטי המדינה במישרין.

#### **ב. עמימות במונחים ("עמדת הרשות המבצעת")**

2. הצעת החוק משתמשת במונח "עמדת הרשות המבצעת" וקובעת שהסמכות לקובעה נתונה לממשלה/ועדת שרים/שר המשפטים.

3. במציאות המשפטית-מנהלית, שורה של החלטות מתקבלות על-ידי גופים בעלי סמכויות ייחודיות, גופים קולגיאליים, ועדות מקצועיות ורשויות סטטוטוריות, שעשויות להיות חלק מהרשות המבצעת, אולם המחוקק נתן להן סמכויות סטטוטוריות עצמאיות.

4. בנוסף, היעדר הגדרה ומנגנון תיחום ייצור מחלוקות סף בנוגע לזהות הגורם המוסמך לקבוע עמדה, ולשאלת תחולת ההסדר. גם מחלוקות אלה ייצרו אי ודאות והכבדה תפעולית על הפרקליטים המטפלים.

#### **ג. מנגנון חסימה של התייצבות היועץ המשפטי לממשלה**

5. סעיף 6 להצעת החוק קובע כי כאשר נקבע ייצוג חיצוני לפי סעיף 5, היועץ המשפטי לממשלה לא יתייצב בהליך ללא אישור הממשלה, וזאת "על אף האמור בפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] או בכל דין אחר".

6. מדובר בהסדר בעל השלכה רחבה גם ביחס לסמכויות התייצבות והבעת עמדה הקבועות בדינים ייעודיים נוספים - לדוגמה, סעיף 30(א) לחוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט - 1969, סעיף 153 לחוק הירושה, תשכ"ה - 1965, חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב - 1962 ועוד.
7. המשמעות היא יצירת "וטו" ממשלתי על התייצבות היועמ"ש גם במקרים בהם המחוקק ביקש במפורש לאפשר הצגת עמדה ציבורית-מערכתית בפני הערכאות. הסדר זה עלול לפגוע ביכולת בית המשפט לקבל תמונה מקצועית-ממלכתית מלאה, ולהחליש את אמון הערכאות והציבור בייצוג המדינה.

#### **ד. צמצום עצמאות הפרקליטים ואיום עקיפה/החלפה**

8. הצעת החוק מאפשרת מעבר לייצוג חיצוני הן כאשר היועמ"ש מודיע שלא ניתן להגן על העמדה, והן כאשר השר סבור שהעמדה "לא מיוצגת כראוי" - נוסח עמום ורחב. שילוב זה עלול ליצור:
- א. לחץ על פרקליטים "ליישר קו" מחשש עקיפה/החלפה.
  - ב. אפקט מצנן על העלאת קשיים משפטיים, קביעות מקצועיות והצפת סיכונים.
  - ג. החלשה של היכולת המקצועית לקיים בקרה פנימית אפקטיבית (תיקון פגמים כתנאי להגנה).

#### **ה. פגיעה בהתפתחות מקצועית ושימור כוח אדם**

9. קיים חשש ממשי שדווקא תיקי ליבה, תיקים תקדימיים ותיקים רגישים ציבורית יוסטו לייצוג חיצוני, בעוד שהפרקליטות תישאר בעיקר עם טיפול בתיקים טכניים יותר, או כאלה שאין בהם מחלוקת עם הדרג הפוליטי. תהליך כזה יפגע:
- א. בהכשרת דור ההמשך (חשיפה לתיקים עקרוניים).
  - ב. ביכולת לצבור ידע מערכתי ומומחיות מוסדית בתוך הפרקליטות.
  - ג. במוטיבציה ובשימור כוח אדם איכותי לאורך זמן.

#### **ו. עמימות ניהולית: מי מנהל ומפקח על עורכי הדין החיצוניים**

10. הצעת החוק קובעת אפשרות למינוי עו"ד חיצוני ומימון מתקציב המשרד, אך אינה מגדירה:
- א. מי מנחה מקצועית את עו"ד החיצוני (היועמ"ש/הפרקליטות/הלשכה המשפטית במשרד/השר).
  - ב. מי מאשר כתבי טענות, תצהירים, תגובות ובקשות.
  - ג. מי קובע מדיניות פשרות וערעורים.

ד. מהו מנגנון הפיקוח, ומה הדין במקרה של כשל.

ה. כיצד יעשה פיקוח על מניעת ניגוד עניינים ומי יפקח על כך.

11. העמימות צפויה ליצור חוסר אחידות, סיכוני ניהול, ומחלוקות פנים-ממשלתיות - תוך פגיעה בסטנדרט הממלכתי של ייצוג המדינה.

### **ז. השלכות תפעוליות ישירות על עבודת הפרקליטים עקב היעדר מנגנון הכרעה**

12. היעדר מנגנון הכרעה ברור במחלוקות לגבי יישום החוק (מי קובע עמדה, מתי יצאו לייצוג חיצוני, כיצד נספרים 30 ימים וכדומה) צפוי לייצר שורה של השלכות מעשיות על עבודת הפרקליטים:

א. **עיכובים ושיבוש ניהול תיקים** - מחלוקות לא מוכרעות יעכבו קבלת החלטות (זהות ייצוג, קו טיעון, אישור התייצבות) ויחייבו בקשות אורכה, תוך סיכון להחלטות ביניים לרעת המדינה והעמסת עבודה על הפרקליטים.

ב. **חוסר ודאות לפרקליט המטפל** - עבודה "תוך כדי תנועה" בלי לדעת אם יוחלף, ומי הגורם המוסמך להנחות, מקשה על תכנון, ניהול סיכונים ועמידה בדד-ליינים.

ג. **העמסת עבודה אדמיניסטרטיבית** - גידול בתיעוד, הסלמות, תיאומים בין משרדים והתכתבויות, במקום עבודה משפטית מהותית.

ד. **גידול בחשיפה אישית** - בהיעדר כללים ברורים, יגדל הסיכון לטענות בדיעבד כי הפרקליט פעל "בלי סמכות" או "לא יישם נכון" את החוק, גם אם פעל בתום לב.

ה. **פגיעה במעמד המקצועי מול המשרדים** - עמימות ההסדר תחליש את משקל הנחיות הפרקליטות והיועמ"ש בעיני גורמי המשרד, ותעודד מאבקי סמכויות סביב כל תיק רגיש.

ו. **יותר חיכוך פנימי ופוליטיזציה** - תיקים יהפכו לזירה של כוח, פוליטיקה ומאבקי סמכות, והפרקליטים יהיו מצויים "בקו האש" התפעולי.

### **ח. היבט יחסי עבודה: חשש לסתירה ולהפרה של ההסכם הקיבוצי בנושא מיקור חוץ**

13. קיים הסכם קיבוצי עם ארגון פרקליטי המדינה בעניין מיקור חוץ (עותק מצ"ב). בו נקבע, בין היתר:

א. כי הליכים שהוחלט להוציאם למיקור חוץ יופנו באמצעות היחידה למיקור חוץ בפרקליטות בלבד.

ב. כי יינתנו לארגון דיווח חודשי ודוח שנתי מפורט לגבי היקף ההפניות למיקור חוץ.

ג. כי מסמך הקריטריונים הוא המסמך הקובע לעניין סוגי התיקים שיופנו למיקור חוץ.

14. הצעת החוק מאפשרת בפועל "מסלול חלופי" של מינויים חיצוניים (לפי סעיף 5) בלא עיגון לניהול באמצעות היחידה, ובלא מנגנוני דיווח ושקיפות לארגון. בכך קיים חשש ממשי ל:

- א. **עקיפת היחידה** והוצאת תיקים החוצה מחוץ למסגרת ההסכמית.
  - ב. **פגיעה בזכויות דיווח ופיקוח** שהוסכמו ביחסי העבודה ויש להם תוקף של הסכם קיבוצי.
  - ג. **חריגה מהקריטריונים המוסכמים** באמצעות מבחנים חדשים (הודעת היועמ"ש/עמדת השר/30 ימים), שאינם חלק מההסכם הקיבוצי.
  - ד. **מחלוקת תחולה צפויה** (בין היתר בשל תחולת החוק הרחבה לעומת מוקד ההסכם הקיבוצי), שתעמיד את יחסי העבודה בפני אי ודאות ותגרור צורך בהסדרה משלימה.
15. השלכות אלה אינן תיאורטיות בלבד: הן עשויות להביא לפתיחת ההסכמות הקיבוציות ולסכסוכי עבודה, משום שהחוק עלול לשנות בפועל וללא מנגנון מעבר את כללי המשחק שהוסכמו בין הצדדים במערכת יחסי העבודה.

#### **ט. סיכום ובקשות לדיון**

16. הארגון סבור כי בנוסחה הנוכחי הצעת החוק המוצעת תיצור פגיעה מערכתית בייצוג הממלכתי וביכולת הפרקליטים לבצע תפקידם, ובמקביל עלולה ליצור חיכוך מתמשך ביחסי העבודה.

17. לפיכך, הארגון מבקש כי הוועדה תשקול לכל הפחות:

- א. לבחון שוב את הצעת החוק לאור האמור לעיל.
- ב. לקבוע הגדרות ברורות שימנעו עמימות סביב "עמדת הרשות המבצעת" וסמכות קביעתה.
- ג. להסדיר ניהול ופיקוח מקצועי של הפרקליטות על עו"ד חיצוניים (סמכויות, אישורים, תיאום, אחריות, שקיפות).
- ד. לקבוע מנגנון הכרעה מוסדר למחלוקות יישומיות כדי למנוע שיבושים ועיכובים.
- ה. לתקן את סעיף 6 כך שלא יחסום התייצבות מכוח פקודת ההתייצבות ודינים ייעודיים (לרבות סעיף 30א) לחוק בית הדין לעבודה), או לכל הפחות לקבוע הסדר מצומצם ומנומק שאינו מטיל וטו ממשלתי גורף.
- ו. לעגן הוראות שיבטיחו הלימה להסכם הקיבוצי בנושא מיקור חוץ, לרבות ניתוב דרך היחידה ומנגנוני הדיווח, או לקבוע הסדר חלופי שקול שימנע עקיפה ופגיעה בזכויות הארגון והפרקליטים.

ז. יש לעגן בחקיקה הוראות שיבטיחו כי החוק לא ייכנס לתוקף מיד אלא שתהיה תקופת התארגנות ותקופה לניהול משא ומתן ברורה בו וזאת בכדי לעגן את זכויות הפרקליטים בהסכם קיבוצי לאור השינויים המוצעים בחקיקה.

בכבוד רב,

עו"ד אורית קורין

~~יו"ר ארגון הפרקליטים~~